



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**LORENA CRIS FERREIRA DE CASTRO**

**ANÁLISE CRÍTICA DO CRITÉRIO DE MISERABILIDADE PARA CONCESSÃO DO  
BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA**

**FORTALEZA**  
**2022**

LORENA CRIS FERREIRA DE CASTRO

ANÁLISE CRÍTICA DO CRITÉRIO DE MISERABILIDADE PARA CONCESSÃO DO  
BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade Federal do Ceará,  
como requisito parcial à obtenção do título  
de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Emmanuel Teófilo  
Furtado Filho

**FORTALEZA**

**2022**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

C351a Castro, Lorena Cris Ferreira de.  
Análise crítica do critério de miserabilidade para concessão do Benefício de Prestação  
Continuada / Lorena Cris Ferreira de Castro. – 2022.  
50 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,  
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.  
Orientação: Prof. Dr. Emmanuel Teófilo Furtado Filho.

1. Benefício de Prestação Continuada . 2. Assistência social. 3. Lei Orgânica de  
Assistência Social. 4. Critério de miserabilidade . I. Título.

CDD 340

---

LORENA CRIS FERREIRA DE CASTRO

ANÁLISE CRÍTICA DO CRITÉRIO DE MISERABILIDADE PARA CONCESSÃO DO  
BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade Federal do Ceará,  
como requisito parcial à obtenção do título  
de Bacharela em Direito.

Aprovada em: \_\_/\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Prof. Dr. Emmanuel Teófilo Furtado Filho (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Theresa Rachel Couto Correia  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Me. Matheus Casimiro Gomes Serafim  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus,

Aos meus pais, Ricardo e Francisca,

A minha mãe de coração, Francisca de  
Fátima,

Ao meu tio, Francisco José Ferreira (*in  
memoriam*).

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente a Deus, por ter me proporcionado absolutamente tudo, principalmente determinação e temor. Pouco com Deus é tudo, muito sem Ele é nada. E, sem dúvidas, em meio a tantos percalços e dificuldades, eu não teria realizado tudo que fiz sem sua infinita bondade e misericórdia.

Agradeço às minhas duas mães, Francisca Maria e Francisca de Fátima, por terem me proporcionado tudo, por terem me apoiado incondicionalmente e por sempre terem acreditado e investido em todos os meus sonhos e desejos. Obrigada também pela preocupação e, por mesmo nervosas, terem me deixado livre para aproveitar a graduação. Obrigada meu pai, Ricardo, por ter acreditado em mim e ter sempre apoiado meu desejo. Obrigada por sempre me incentivar e não me deixar desanimar com o “mundo real” e com a profissão.

Um agradecimento especial ao meu Tio Chico (*in memoriam*), que, como eu li em sua missa de 7º dia, nunca morrerá para mim. Tio Chico, este agradecimento é mais uma forma de eu lhe eternizar em mim e na nossa família. Todos os dias me lembro e sinto sua falta. Esse objetivo jamais seria alcançado sem o senhor.

Sinto muito amor e gratidão pelos meus dois irmãos, Rodrigo e Rivando, por acreditarem em mim, deixarem de fazer barulho e me divertirem, seja indo ao cinema, seja assistindo algum jogo da NFL. Eu sou eternamente grata por saber que vocês moldaram muito do que sou hoje em dia. Obrigada também aos meus avós, Manoel, Edite, Jorge e Antônia, por terem me ensinado o que há de mais importante na vida: família.

Sou muito feliz, mais do que o mensurável, por ter minha família do meu lado em absolutamente tudo, por poder contar e por sentir tanto amor! Dividir tudo com vocês é melhor, em especial a família Rocha Ferreira, meu constante porto seguro – e agora minha saudade física.

Agradeço ao meu amor, meu companheiro e homem da minha vida, Mateus Moreira Maia. Sem você não acreditaria tanto em mim, não otimizaria tantos esforços e não conseguiria sequer sonhar com voos tão prósperos e altos. Você me mostrou a riqueza que é viver para além de mim mesma e de meus planos.

Obrigada ao escritório Mello&Nocrato por me ensinar tanto, me acolher (mesmo com minhas chatices e perturbações), me alegrar e me animar muito. Iniciar minha carreira profissional junto de vocês é incrível e muito edificante. Agradeço especialmente meus chefes Victor Nocrato e Lucas Mello por todas as oportunidades e por acreditarem em mim. E muito obrigada também aos meus companheiros diários Raquel Siqueira (também minha amiga e presente divino), Matheus Câmara e Filúvio Nocrato.

Aos meus amigos de infância, de colégio, que tanto me apoiaram, que sentiram minha falta e que, mesmo com muita ausência, me amam e acreditam tanto em mim. Obrigada por tanto e por tudo, Bianca Paiva, André Ferreira, Victor Albuquerque, Samuel Almeida e Matheus Gama.

Aos amigos feitos na FaDir, com os quais vivi alguns dos melhores e piores momentos, com quem dividi tantas memórias, com quem passei perrengues e provações e com quem cultivei algumas das melhores memórias. Obrigada ao “Sem teto”, à “Família”, ao “Tesouraria”, ao “Put your Records On” e aos amigos feitos em sala de aula.

Ao GRUPE, que me acolheu no meio da jornada acadêmica, quando estava cansada de ser extensionista, mas não me identificava com outra coisa que não isso. Obrigada principalmente ao professor Gérson Marques e a mãezona dos grupeiros Regina Lucia por me acolherem e me deram incentivos para criar, sugerir, renovar e trabalhar novamente. Ser bolsista por 2 anos pelo GRUPE foi transformador e muito edificante.

Agradecimentos imensuráveis ao Curso Pré-vestibular Paulo Freire por ter me ajudado a terminar essa graduação. Provavelmente teria desistido no 3º semestre se não contasse com o apoio e o amor da Família Paulo Freire. Obrigada por me acolherem e por me ajudarem a lutar pelo que acredito e amo, uma educação transformadora.

Obrigada também a todos os funcionários da FaDir que tanto me acolheram e cuidaram de mim durante a longa jornada, destaco os meninos da xerox, Marcelo, Xuxu e Tio - vou sentir muita falta de reclamar e me iludir sobre o Fortaleza com vocês. Também ressalto o incansável e maravilhoso Seu Wilson, que tanto perturbei pedindo

para abrir salas para o Paulo Freire e depois para o GRUPE. E gratidão também ao Seu Odir, marco da FD que tanto me ouviu e sempre foi extremamente gente boa e adorável.

Por fim, e não menos importante, agradeço principalmente aos meus mestres e orientadores, prof. Emmanuel Furtado Filho, profa. Theresa Raquel e prof. Matheus Casimiro.

Agradeço ao prof. Emmanuel por toda paciência e fé depositada em mim desde seu início na FaDir - quase simultaneamente comigo, época em que o perturbava para participar de diversos eventos, apoiar muitos projetos e atender dúvidas e imprevistos que sempre foram característicos meus.

À profa. Theresa Raquel agradeço por ter me ensinado a melhor cadeira e a que mais me marcou, Acesso à Justiça e Direitos Humanos, bem como Direito Previdenciário. Quando menos me identifiquei com o curso e a profissão, ter suas aulas semanalmente sempre reforçando a importância de lutar por outrem foi um oásis e um fio de esperança.

Obrigada também ao prof. Matheus Casimiro pela ótima e divertida companhia no Núcleo de Prática Jurídicas e por vários desabafos engraçados.

Agradeço, enfim, também aos professores William Marques, Gustavo Raposo, Juliana Diniz, Carlos Cintra, Gretha Leite, Márcia Chagas, Joyceane Menezes, Janaina Noleto e Raul Nepomuceno que foram mais do que “meros” professores de direito. Foram exemplos de profissionais e de pessoas que se dedicam incansavelmente em prol de uma educação edificadora e que me ensinaram também como ser alguém melhor, mais responsável, mais dedicada e mais comprometida. Vocês me obrigam a exigir mais de mim e a acreditar mais em mim. Eternamente grata.



Não é o crítico que importa; nem aquele que aponta onde foi que o homem tropeçou ou como o autor das façanhas poderia ter feito melhor.

O crédito pertence ao homem que está por inteiro na arena da vida, cujo rosto está manchado de poeira, suor e sangue; que luta bravamente. que erra, que decepciona, porque não há esforço sem erros e decepções; mas que, na verdade, se empenha em seus feitos; que conhece o entusiasmo, as grandes paixões; que se entrega a uma causa digna; que, na melhor das hipóteses, conhece no final o triunfo da grande conquista e que, na pior, se fracassar, ao menos fracassa ousando grandemente.

Theodore Roosevelt

## RESUMO

O Benefício de Prestação Continuada, BPC, é uma garantia da Constituição Federal aos cidadãos que vivem em situação de desigualdade social em razão de sua idade avançada ou de um quadro de patologia(s) que, somado a fatores inerentes a cada indivíduo, o colocam em situação de diversidade negativa diante de terceiros. Além disso, o BPC é uma proposta para atender aos mais necessitados financeiramente com o fulcro de que eles tenham suas vidas impactadas e consigam superar as adversidades para alcançar condições dignas de vida e, até mesmo, superarem - ainda que parcialmente - as adversidades com as quais lutam diariamente. Ocorre que, mesmo sendo um direito social e existindo prerrogativas favoráveis ao cidadão pleiteante, ainda existem conjunturas que fomentam questões sobre a constitucionalidade e com a preservação dessa garantia aos mais necessitados. Motivada por isso, a presente pesquisa se propõe a analisar os avanços, questionar os retrocessos, fomentar dubiedades comparativas e tecer sugestões que podem suscitar uma melhor prática administrativa e judicial nos casos de concessão do Benefício de Prestação Continuada.

**Palavras-chaves:** Benefício de Prestação Continuada; Assistência social; Lei Orgânica da Assistência Social; Critério de miserabilidade.

## **ABSTRACT**

The Continued Benefit, BPC, is a guarantee of the Federal Constitution to citizens who live in a situation of social inequality due to their advanced age or a condition of pathology(ies) that, added to factors inherent to each individual, put him/her in a situation of negative diversity about third parties. In addition, the BPC is a proposal to assist those most in need financially to ensure that their lives are impacted and that they can overcome adversities to achieve dignified living conditions and even ride out - albeit partially - the hardships with which they fight daily. It happens that, even though it is a social right and there are prerogatives favorable to the plaintiff citizen, there are still circumstances that foster questions about constitutionality and the preservation of this guarantee to the neediest. Motivated by this, the present research proposes to analyze the advances, question the setbacks, foster comparative doubts and make suggestions that can raise better administrative and judicial practice in the cases of granting the Continued Benefit.

**Keywords:** Continued Benefit; Social Assistance; Organic Law of Social Assistance; Misery Criterion.

## SUMÁRIO

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1   | <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | 13 |
| 2   | <b>BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....</b>                           | 16 |
| 2.1 | <b>Histórico do Benefício de Prestação Continuada.....</b>              | 16 |
| 2.2 | <b>Aspectos Gerais Atuais do Benefício de Prestação Continuada.....</b> | 20 |
| 3   | <b>CRITÉRIOS PARA CONCESSÃO DE CADA ESPÉCIE<br/>DE BPC/LOAS.....</b>    | 24 |
| 3.1 | <b>Critério de Deficiência.....</b>                                     | 24 |
| 3.2 | <b>Critério de Idade.....</b>   | 27 |
| 3.3 | <b>Critério de Miserabilidade.....</b>                                  | 27 |
| 4   | <b>ANÁLISE CRÍTICA DO CRITÉRIO DE MISERABILIDADE.....</b>               | 34 |
| 5   | <b>CONCLUSÃO.....</b>   | 45 |
|     | <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | 48 |

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 assegurou o pagamento de um salário mínimo mensalmente à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Os parâmetros de tal garantia foram definidos e elucidados pela Lei 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social, a qual definiu as espécies, os critérios para cada uma e os ditames gerais para como se daria a concessão e o trâmite que envolve o Benefício de Prestação Continuada.

Ocorre que, independentemente da modalidade que melhor se adequasse ao caso concreto, o requisito de vulnerabilidade socioeconômica deveria ser averiguado. E, para tanto, foi definido o critério objetivo e legal de renda *per capita* familiar mensal menor do que  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

Esta quantia merece críticas diante da realidade hodierna brasileira e por fatores sociais relevantes, como o valor da cesta básica e a linha de pobreza contemporânea.

Em verdade, apesar do objetivo do BPC ser a integração dos vulneráveis à sociedade, seus parâmetros excluem e conservam uma exclusão de pessoas muito necessitadas da assistência estatal para alcançar o mínimo existencial.

Ademais, há uma procura enorme do Judiciário para dirimir litígios envolvendo indeferimentos equivocados e infundados da autarquia previdenciária - muitos casos em que critérios objetivos e inflexíveis foram utilizados para conjunturas faticamente paupérrimas.

Outrossim, a enorme procura e a conjuntura de índices altos de pobreza incentiva uma maciça procura por algum benefício assistencial ou previdenciário. Então, por consequência, há uma grande morosidade na análise de cada caso, afetando ainda mais alguns necessitados que vivem em condições paupérrimas.

Apesar do amparo legal, de normas que guiam uma melhor interpretação e de entendimentos repercutidos e relevantes que são positivos, infelizmente, ainda ocorrem circunstâncias que conservam a estrutura desigual e suscitam decisões que vão de encontro ao que a Carta Cidadã propõe com o BPC.

Somado a isso, é sabido que milhões de pessoas conquistam alguma dignidade e têm a oportunidade de ter acesso a melhor tratamento médico, melhor qualidade de vida e, às vezes, até ao mínimo para sobreviver.

Logo, o critério de renda, por ser analisado nas duas espécies de BPC, e por ter enorme relevância socioeconômica merece atenção especial e é passível de críticas importantes que podem fomentar uma melhoria e uma edificação desta garantia constitucional.

Para aprofundamento no tema em estudo foi realizada uma análise de literatura, tanto constante em livros sobre a matéria, quanto em publicações anteriores. Houve uma inspeção em documentos oficiais disponibilizados pelo Governo Federal, pelos Ministérios e por portarias e normativas disponibilizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

A temática foi abordada em muitos trabalhos análogos ao presente, então buscou-se recorrer a fontes atualizadas e também aos mais recorrentemente utilizados por outros pesquisadores.

As diversas legislações - fossem medidas provisórias, fossem leis complementares e ordinárias - e a Carta Magna foram arcabouços imprescindíveis para que comparações fossem feitas e interpretações fossem depreendidas a partir de cada norma exposta.

Além disso, em nenhum momento houve um distanciamento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou da Turma Nacional de Uniformização da Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais.

Esta proximidade teve o objetivo de perceber quais eram os principais debates, quais eram as principais causas de litígio e também de apurar o que as normas estabelecem e como elas são aplicadas. Foi pretendido perceber se expectativa e realidade coincidiam ou não com foco sempre em entender como o critério de miserabilidade foi abordado em cada conjuntura.

Cada jurisprudência levou a outra naturalmente, pois as discussões foram constantemente sendo revisitadas e verificadas. Então, houve uma simples seleção de quais debates sempre estavam sendo citados e utilizados como argumentação para alegações tanto por parte do INSS, quanto por parte dos requerentes.

Outrossim, para a escolha dos julgados também foi considerado o contexto e o impacto de cada para a posterioridade, justamente por isso houve uma ligação entre todas as elencadas.

Com efeito, de início, no primeiro capítulo, houve uma análise histórica das legislações, principalmente Medidas Provisórias que alteraram, acrescentaram e corroboram a forma com que se dá a análise dos procedimentos administrativos de

requerimento do BPC e também de análises do Poder Judiciário.

Também, nesta primeira oportunidade, foi abordado o amparo constitucional dado, as características gerais do benefício assistencial e também quais seus principais pilares, sob os quais será apurado se há atendimento.

Haja vista as distinções entre as espécies de BPC, no segundo capítulo, houve uma análise detida de cada critério, bem como também foi apurado o que ocorre em casos práticos e quais são as prerrogativas que permeiam cada um dos parâmetros.

Por fim, a temática foi enfrentada diretamente, utilizando-se de decisões do STF, do STJ e da TNU para demonstrar as falhas e os problemas percebidos com a forma que está legalmente vigente no Brasil para averiguação de vulnerabilidade econômica para fins de concessão de BPC/LOAS.

Houve uma busca para demonstrar meios de solucionar os problemas que circunstanciam a temática e também foi incessantemente reforçado e tentado atrelar sempre as análises ao grande objetivo, conforme a Constituição Federal, do Benefício de Prestação Continuada.

## 2. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

O Benefício de Prestação Continuada surgiu no ordenamento jurídico levando inovações e melhorias aos mais necessitados e aos pretensos requerentes. Ocorre que houve percalços e avanços que fomentam uma análise limitada, porém detida e atenciosa, às adaptações demandadas pela sociedade.

Demais também é a precisão de que os fundamentos gerais e específicos sejam expostos e melhor explicados, haja vista que uma análise crítica é prescindida de uma observação, de elaboração de hipóteses e de verificação. Assim, *a priori*, faz-se uma contextualização e uma explicação sobre o benefício tema da abordagem.

### 2.1 Histórico do Benefício de Prestação Continuada

Previamente ao Benefício de Prestação Continuada, houve a criação da Lei 6.179/74 que disciplinou o benefício previdenciário de Renda Mensal Vitalícia, RMV, o qual atendeu idosos e inválidos que cumpriram seus parâmetros fixados. E, repise-se, era uma garantia previdenciária, portanto o interessado deveria verter contribuições ao sistema previdenciário.

Os critérios cumulativos eram estar definitivamente impossibilitado de laborar; não exercer qualquer atividade remunerada; não ter renda além do valor fixado de RMV; e demonstrar hipossuficiência de meios para sobreviver e ter sua sobrevivência provida pelo núcleo familiar<sup>1</sup>.

De forma alternativa, também deveria o requerente ser filiado ao regime do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) por doze meses, no mínimo, consecutivos ou não; ter exercido atividade remunerada à época inclusa no regime do INPS ou do FUNRURAL, mesmo sem filiação à Previdência Social, no mínimo por cinco anos, consecutivos ou não; ou, por última opção, ter ingressado no regime do INPS após completar 60 anos de idade sem direito aos benefícios regulamentares<sup>2</sup>.

Elucide-se que uma pessoa para ser considerada idosa nos critérios vigentes à época dessa legislação deveria ter idade superior a 70 anos, sendo que a expectativa de vida era de 60,51 anos<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> BRASIL, 1974.

<sup>2</sup> BRASIL, loc. cit.

<sup>3</sup> COUNTRYECONOMY, 2022.



Logo, é possível concluir que os atendidos pela RMV eram exceção, tanto porque exigia-se o atendimento de diversos critérios complexos - e, alguns, de difícil compreensão para a maioria da população, quanto porque a expectativa de vida era 10 anos a menos do que o legalmente fixado como parâmetro etário.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma transição entre o benefício previdenciário com as características supramencionadas para um assistencial que mantinha aspectos que lembraram aquele. Perspectiva conservada até a norma de eficácia contida do art. 205, V - que legislava precisamente a novidade, ser plenamente regulamentada e o RMV ser cessado definitivamente<sup>4</sup>.

A maior diferenciação foi que o benefício se tornou assistencial, importando, então, na exclusão da necessidade de contribuir para o sistema previdenciário, desde que as demais condições fixadas fossem atendidas.

Entretanto, mesmo em 1993, quando a Lei Orgânica de Assistência Social entrou em vigência, foram conservados como beneficiários idosos com 70 anos ou mais e pessoas deficientes que comprovem não terem condições de prover sua manutenção - por si e por seus familiares.

Nesta época, felizmente, se tornou menos impressionante alcançar a idade fixada como parâmetro aos idosos, tendo em vista que a expectativa se tornou 67,54 anos<sup>5</sup>. Entretanto, ainda era um requisito superior ao médio dos brasileiros e distante da realidade das pessoas que necessitavam.

Vale mencionar também que o acúmulo de BPC com qualquer outra garantia, ora previdenciária, ora de outro regime, exceto assistência médica, era vedado. Bem como, havia o estabelecimento do critério socioeconômico em uma família cuja renda *per capita* no mês não alcançasse  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo<sup>6</sup>.

No ano seguinte à vigência da LOAS, foi editada a Medida Provisória 754 que alterou em relevantes aspectos o diploma vigorante. Dentre as alterações, cite-se que, a princípio, exclusivamente uma equipe multiprofissional do SUS ou uma equipe técnica do INSS poderia atribuir caráter de “pessoa portadora de deficiência” a quem pleiteasse. A nova norma possibilitou que entidades ou organizações credenciadas também pudessem atestar<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> NATALE, 2019, p. 18.

<sup>5</sup> COUNTRYECONOMY, op.cit.

<sup>6</sup> COUNTRYECONOMY, loc. cit.

<sup>7</sup> NATALE, op.cit, p.20

Além disso, a MP também fixou que, em 31/12/1995, o RMV fosse extinto do ordenamento jurídico brasileiro, enquanto o BPC poderia começar a ser requerido em 01/01/1996, exigindo uma ampla reforma quanto ao pagamento do benefício e uma adaptação dos órgãos que faziam tal apuração<sup>8</sup>.

E, por fim, a MP estipulou o prazo de 90 dias após o requerimento para análise da concessão do BPC, fossem aos idosos, fossem aos portadores de deficiência que pleiteavam seu direito.

Outras novidades legais foram introduzidas pela Medida Provisória 1.473-34, por exemplo a alteração do que seria considerado “família”, quando anteriormente considerava-se os moradores do mesmo teto, em que as finanças eram arcadas pelos integrantes. E, posteriormente, passou a ser considerado o critério do art. 16 da Lei 8.213/1991<sup>9</sup>.

Além disso, a perícia médica realizada pelo próprio INSS - que perdura até os dias atuais - foi introduzida pela MP 1.473-34; ainda que no domicílio do requerente não fosse ofertado tal serviço, deveria ele, por consequência, se dirigir ao município vizinho que ofertava.

Diminuiu, além disso, o prazo para concessão do BPC a partir do requerimento - antes de 90 dias - para 45 dias. E expôs que, a partir de 01/09/1997, as revisões de BPC iniciariam, conforme exposto em lei.

Elucide-se que a Lei 9.720/98 trouxe mais segurança ao ordenamento jurídico por robustecer as normas acrescentadas à LOAS, acerca da definição de família, da realização de avaliação médica pelo próprio INSS, da conservação do prazo de 45 dias e o início do requerimento do BPC em 01/01/1996 e da revisão dele em 01/09/1997.

Todavia, é imprescindível acrescentar que o critério etário aos idosos foi

---

<sup>8</sup> NATALE, loc. cit, p. 21

<sup>9</sup> Art.16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado: I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995) II - os pais; III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995) IV - a pessoa designada, menor de 21 (vinte e um) anos ou maior de 60 (sessenta) anos ou inválida. (Revogada pela Lei nº 9.032, de 1995); (...)§ 2º Equiparam-se a filho, nas condições do inciso I, mediante declaração do segurado: o enteado; o menor que, por determinação judicial, esteja sob a sua guarda; e o menor que esteja sob sua tutela e não possua condições suficientes para o próprio sustento e educação. § 3º Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o § 3º do art. 226 da Constituição Federal.(...).(Redação na data de publicação da MP 1.473-34, de 11 de agosto de 1997) (BRASIL, 1991)

diminuído para 67 anos, a partir de 01/01/1998, e para 65 anos pela MP 1.599-39, de 11 de dezembro de 1997, representando um significativo e importante avanço.

No mais, é indispensável, quando se trata de evolução histórica do BPC, mencionar a Lei 12.435/2011, importante marco por suas alterações e definições, entre elas a fixação da idade mínima do idoso que faça jus ao BPC em 65 anos. Além de ter alterado tanto o conceito de família, quanto o de pessoa deficiente.

De modo que família foi considerada, a partir da legislação 12.435/11, o “requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.”<sup>10</sup>

Enquanto pessoa com deficiência ganhou os traços de “aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas”<sup>11</sup>.

Ela eliminou a limitação de que um requerente não poderia acumular outro benefício da seguridade social. Além de ter ido em sentido similar ao mundialmente adotado de tentar reintegrar as pessoas com deficiência beneficiárias de assistencialismo estatal quando apregou que o desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais não importaria em suspensão ou cessação do benefício<sup>12</sup>.

E, juntamente com as avaliações médicas feitas por especialistas, também foi determinada a realização de avaliações sociais para a elaboração de parecer que demonstre diversos aspectos da vida, da incapacidade e das limitações à reinserção social suportadas pela pessoa<sup>13</sup>.

Em 2011 também, um novo diploma legal promoveu alterações na LOAS, a Lei 12.470, que acrescentou a definição de longo prazo para impedimentos que fomentem a concessão de BPC a percepção de efeitos negativos por, pelo menos, 2 anos.

E, enfim, estabeleceu que o exercício de atividade remunerada importaria em suspensão do benefício, representando mais um obstáculo em uma tentativa de

---

<sup>10</sup> BRASIL, 2011.

<sup>11</sup> BRASIL, loc. cit.

<sup>12</sup> NATALE, op.cit, p. 26

<sup>13</sup> NATALE, loc. cit, p. 27

inserção e adaptação dos deficientes no mercado de trabalho.

Finalize-se o retrospecto de relevantes alterações e inserções na LOAS com a menção à Medida Provisória 871/2019, convertida em Lei 13.846/2019, que incluiu a inscrição no Cadastro Único de benefícios do governo federal como um dos requisitos para concessão de BPC por meio do acréscimo do § 12 no art. 20 da Lei 8.742.

Destarte, diante de todo o exposto, percebe-se que o benefício de prestação continuada se desenvolveu com o decorrer do tempo e, sob certos aspectos, se aperfeiçoou e adequou a realidade contemporânea às modificações e, sob outros aspectos, foi se distanciando de pilares imprescindíveis e constitucionalmente instituídos, como será abaixo demonstrado.

## **2.2 Aspectos Gerais Atuais do Benefício de Prestação Continuada**

O benefício de prestação continuada, BPC, é uma prerrogativa constitucional exposta no art. 203, V, da Constituição Federal:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:  
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988)

O próprio dispositivo já revela seus alicerces, por exemplo, ao expor que será pago um salário mínimo, tanto ao deficiente, quanto ao idoso, que não puderem arcar com os custos de sua sobrevivência

Ademais, outro aspecto relevante é a desvinculação de contribuições à seguridade social, então independentemente de ser segurado da previdência social e de ter laborado anteriormente com CTPS assinada, os dois públicos-alvos específicos supramencionados fazem jus ao benefício pretendido.

Também os arts. 20, 21 e 21-A da Lei 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social, conhecida como LOAS, e o Decreto n. 6.214/2007, Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, versam acerca deste. E, deve ser adiantado que tanto brasileiro nato, quanto naturalizado terão direito a essa prerrogativa.

Entre as relevantes bandeiras erguidas quando se concede o BPC, estão o reforço aos princípios da dignidade humana, à solidariedade social, à erradicação

da pobreza e à assistência aos menos favorecidos<sup>14</sup> - e, por consequência, mais necessitados de um Estado atuante e positivo para prover e mitigar os efeitos naturais de suas árduas vidas.

Esclareça-se que a assistência social, conforme a Carta Magna, não é vista sob o prisma apenas de mero assistencialismo estatal, e sim como um instrumento de transformação social<sup>15</sup>.

Esta prerrogativa merece enorme atenção, quando se verifica uma cobrança constante para que as pessoas com deficiência sejam total e perenemente incapazes de serem inseridas em sociedade, porque, infelizmente, em muitos casos, a mínima possibilidade de igualdade com os demais indivíduos representa justificativa para indeferimento de benefício e, por consequência, pobreza e miserabilidade somada à impossibilidade de tratamento e de melhoria.

Nesse contexto, não à toa os beneficiários desta modalidade assistencial são justamente pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica aliada ou a idade avançada ou a sérios problemas de saúde que incapacitam e diminuem as condições de igualdade e inserção equânime em sociedade.

Acresça-se que, ainda que seja bastante diferente da previdência social, o financiamento é com os recursos do orçamento da seguridade social - não excluída outras fontes, como indica o art. 204, CF.

Entre os aspectos relevantes de serem ditos, cite-se o caráter personalíssimo do benefício e, por consequência, o fato de não gerar direito de pensão por morte aos familiares e possíveis dependentes - decorrência direta de não ser um benefício previdenciário, e sim assistencial.

Ademais, elucide-se que, com o fulcro de perceber se houve alguma alteração na conjuntura em houve a concessão do benefício, a cada 2 (dois) anos, há uma investigação se os critérios permanecem sendo atendidos. Esta medida é válida, inclusive aos benefícios judicialmente concedidos.

Outra característica é a não exigência de qualquer contribuição ou carência para fazer jus ao BPC. Assim, para sua concessão serão analisadas ou idade ou deficiência e a condição socioeconômica do núcleo familiar. E, caso esteja apto diante dos critérios fixados, na esfera administrativa ou judicial, será efetuado mensalmente o pagamento de um salário mínimo.

---

<sup>14</sup> GRIECO, 2018, p.1399

<sup>15</sup> SANTOS, 2022, p. 314.

Aponte-se que estrangeiros poderão ser beneficiários de BPC, caso sejam naturalizados e domiciliados no Brasil e atendam aos demais critérios legais. Entretanto, tal hipótese tem a constitucionalidade questionada pela doutrina, haja vista que a própria Constituição não distingue se brasileiro nato ou naturalizado, apenas assegura o benefício aos necessitados, e a via utilizada - o Decreto n. 6214, no art. 7º - não seria a adequada para pronunciar esta regra<sup>16</sup>.

Nesse jaez, o RE 587.970, relatado pelo Min. Marco Aurélio, DJe 22 de setembro de 2017, extinguiu o debate e fixou no Tema 173: “Os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais.”<sup>17</sup>

Quanto ao termo inicial para o pagamento, caso o pedido seja feito e concedido administrativamente junto ao INSS, deve ser pago a partir da DER, Data de Entrada do Requerimento. Enquanto se for concedido por via judicial, pode ser tanto a DER administrativa ou 1) a citação do INSS; 2) a data do laudo pericial; ou 3) a data da juntada do laudo que atesta incapacidade - nestas três possibilidades, se não houver requerimento administrativo.

E, por fim, quanto ao termo final, este é variável, podendo ser com a morte ou morte presumida do beneficiário ou também pela percepção de que a concessão ou utilização do dinheiro foi irregular.

Mencione-se que, caso uma pessoa com deficiência beneficiária passe a exercer atividade remuneratória, o BPC será suspenso; porém se interromper a atividade e preencher os requisitos, pode voltar a receber o benefício assistencial.

O Instituto Nacional do Seguro Social, INSS, apesar de atuar com competências previdenciárias é o responsável pela concessão e administração, haja vista que já atua em tais atividades para benefícios como auxílio por incapacidade temporária e aposentadorias, somando o Decreto 6.214/2007 que apregoa tal atribuição<sup>18</sup>.

Serão realizadas, ora pela via administrativa junto ao INSS, ora pela via judicial, uma avaliação social por Serviço Social competente para averiguar o impacto e as condições vividas e suportadas pelo requerente, além de explicitar fatores que podem comprometer a isonomia e as condições de acesso ao mínimo existencial por

---

<sup>16</sup> SILVA, 2022, p. 364

<sup>17</sup> STF, 2008, RE 587970

<sup>18</sup> MARTINS, 2019.

parte de quem requer.

E, em conjuntura de requerimento de BPC ao Deficiente, também será realizada perícia médica a fim de constatar se há impedimento e quais são, bem como se há fatores que limitem a inserção em sociedade e no mercado de trabalho.

Desse modo, acima foram trazidas à baila diversas características importantes que fomentam debates e discussões sobre o Benefício de Prestação Continuada, ocorre que as duas espécies dele tem critérios específicos que merecem melhor explicação, o que será feito a seguir.

Outrossim, também foi apresentado um histórico que demonstrou quais os passos já foram dados, onde houve coerência com as prerrogativas constitucionais e onde há necessidade de maior atenção com o fulcro de que seja priorizado sempre a erradicação da pobreza e a construção de uma sociedade equânime.

### 3. CRITÉRIOS PARA CONCESSÃO DE CADA ESPÉCIE DE BPC/LOAS

Como adiantado, há duas espécies de Benefício de Prestação Continuada, uma oferecida ao idoso que atinja a idade legalmente estabelecida, outra ao deficiente que necessite de amparo. Portanto, há critérios distintos.

Ademais, ambas precisam atender a um só critério, qual seja o de miserabilidade - isto é, o núcleo familiar deve ser hipossuficiente e não deve ter condições de prover o necessário para a sobrevivência seja do idoso, seja do deficiente.

Então, tais critérios e definições serão melhores explicadas para tornar claro o que a LOAS e a CF/88 definem e versam sobre a temática.

#### 3.1 Critério de Deficiência

No que concerne à deficiência que precisa acometer pretense beneficiário de BPC ao deficiente, houve relevante alteração na legislação vigente que anteriormente restringia o deferimento a pessoas deficientes incapazes de trabalhar e de atuar em atos da vida independentemente.

Doravante a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinada em Nova York, em 30 de março de 2007, e a Lei 13.146, Estatuto da Pessoa com Deficiência, passaram a fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro alterações fulcrais foram feitas no conceito e na exigência acima<sup>19</sup>.

Desse modo, serão consideradas pessoas com deficiência que possuam impedimentos de longo prazo, seja de qualquer natureza - física, mental, intelectual ou sensorial - que convivam com obstáculos para participar plenamente em igualdade na sociedade.

Outrossim, quando se analisa o histórico da LOAS e a conjuntura presente dos requerimentos administrativos, em muitas vezes, percebe-se uma ida em sentido contrário do que é valor constitucional e de como as organizações mundiais vem trabalhando em prol, ou seja, em uma tentativa incessante de inclusão social.

Uma pessoa com deficiência não é sinônimo de pessoa incapaz, ainda que

---

<sup>19</sup> GRIECO, 2018, p.1406



muitas vezes este seja o critério utilizado para análise. O BPC tem o intuito de fomentar meios, profissionais, atendimentos e condições de preparar e de colocar seus beneficiários em condições de igualdade - entretanto, não é isso que a autarquia previdenciária espera majoritariamente.

Nesse contexto, ainda, vale lembrar a alínea “e” do Preâmbulo da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que define o conceito de deficiência, a qual “resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas”<sup>20</sup>.

Depreende-se pelo diploma, então, que não se trata de um quesito inflexível e imutável, mas com atenciosa e zelosa apuração, tendo em vista que a análise deve ser dos empecilhos enfrentados pela pessoa em seu ambiente, na sociedade que está inserida e nas condições socioeconômicas que têm especificamente.

Por exemplo, dentro de uma mesma cidade verificam-se distintas condições de sobrevivência e cada família tem diferentes empecilhos e dificuldades, portanto é impossível, caso se pretenda seguir a Convenção mencionada, fixar um critério rígido e objetivo.

E, na realidade, há avanços legislativos quando se a LOAS é alterada para considerar impedimentos à participação plena em sociedade, e não só quão incapaz de trabalhar o pretense beneficiário é.

Pelo lado positivo também é possível citar o Decreto 6.214/2007 que norteou a avaliação da deficiência do segurado em coerência com a Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde, CIF, nos seguintes termos:

Art. 16. A concessão do benefício à pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento, com base nos princípios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde - CIF, estabelecida pela Resolução da Organização Mundial da Saúde no 54.21, aprovada pela 54a Assembleia Mundial da Saúde, em 22 de maio de 2001. (Redação dada pelo Decreto nº 7.617, de 2011) (BRASIL, 2007)

Ademais, a Portaria Interministerial AGU/MPS/MF/SEDH/MP Nº 1 DE 27.01.2014 criou o Índice De Funcionalidade Brasileiro Aplicado Para Fins De Classificação E Concessão Da Aposentadoria Da Pessoa Com Deficiência (IF-BRA),

---

<sup>20</sup> BRASIL, 2009.

instituída pela Lei Complementar nº 142/2013, com o fulcro de definir a metodologia para avaliar a deficiência do requerente<sup>21</sup>.

Então, além do CID-10, definição da OMS para classificar doenças, deve ser utilizado para análise dos requerimentos administrativos e dos processos judiciais a CIF. De modo que, não deve ser percebido apenas qual a patologia e em que estado ela está, se é temporária ou permanente e se é incapacitante ou não.

Nesse jaez, inclusive, há de se comemorar também a modificação que retirou o plural da palavra “impedimento” no art. 20, § 2º, da LOAS, não sendo necessário, em tese, portanto, um acúmulo de obstáculos de diversas naturezas, mas apenas um.

Ademais, saliente-se que, consoante consta no § 10, art. 20, LOAS, e na Súmula 48 da TNU, será considerado deficiente quem estiver impedido por mais de 2 anos, considerando como marco inicial o início do impedimento - o que é constatado por documentações médicas levadas pelo postulante e pela perícia médica feita em cada caso - e como marco final a data da suposta cessação do impedimento, se tiver.

Outrossim, algumas patologias merecem maior atenção pelas especificidades que as permeiam. Por exemplo, os portadores de HIV sofrem discriminação e muitas vezes não são socialmente aceitos, por isso impedidos de laborar e de interagir em condições iguais com a comunidade - ainda que assintomáticos, fatores que indubitavelmente devem ser considerados<sup>22</sup>.

Nesse jaez, vale citar que esta observação conjuntural é um avanço, pois no passado apenas diante da possibilidade de doenças oportunistas - que, por consequência, afetam negativamente o sistema imunológico já frágil das pessoas soropositivas - era notada incapacidade que ensejasse o deferimento de BPC/LOAS<sup>23</sup>.

Ressalte-se que o Tema 70 da TNU se soma à Súmula 78 do mesmo órgão no sentido de repisar que as condições socioculturais estigmatizantes que permeiam o portador de HIV precisam ser notadas, ainda que esteja assintomático.

Outra comorbidade que recebeu maior atenção legal foi o Transtorno de Espectro Autista, TEA, que, na Lei 12.764/2012, em seu art. 1º, § 2º, apregoa que o portador de TEA é percebido como deficiente para todos os efeitos legais - ou seja, há uma presunção absoluta de atendimento do critério de deficiência para fins de

---

<sup>21</sup> BRASIL, 2014.

<sup>22</sup> SANTOS, 2022, p.342.

<sup>23</sup> SANTOS, loc. cit.

BPC<sup>24</sup>.

Muitas evoluções permeiam os parâmetros de deficiência para concessão de BPC, algumas constitucionalmente alinhadas e demasiadamente benéficas ao requerente. Todavia, há de ser dito que o plano teórico permite embasamento e esperança, já o plano prático, em muitos casos, é apegado ao conceito de impedimento para qualquer atividade laboral como critério de deficiência.

### 3.2 Critério de Idade

Foi uma novidade legislativa promovida pela Lei 12.345/2011 que modificou o *caput* do art. 20 da Lei 8.742/93 e incluiu a idade de 65, aos homens e às mulheres, como um dos critérios - quando preteritamente definia 70 anos<sup>25</sup>.

De início, como explorado, 70 anos foi o critério para a concessão. Em seguida, em razão das alterações fomentadas pela Medida Provisória nº 1.599.39-97, houve a alteração para 67 anos.

Porém, por fomento do Estatuto do Idoso, a idade de 65 anos foi fixada - ainda que ele considere idosa a pessoa com 60 anos ou mais. Entretanto, não há um embate legal, pois é previsto também no Estatuto que a idade mínima para concessão de BPC ao Idoso são 65 anos de idade<sup>26</sup>.

O diploma específico ao idoso também anuncia uma novidade muito importante, que é a definição que as quantias percebidas por BPC idoso não serão levados em consideração no cálculo da renda *per capita* para concessão de benefício assistencial a outro idoso membro do mesmo núcleo - o que, posteriormente foi estendido ao deficiente, em virtude do RE 567.985/MT<sup>27</sup>.

### 3.3 Critério de Miserabilidade

O art. 20, § 3º, da LOAS, alterado pela Lei 14.176/2021, define o parâmetro de miserabilidade para concessão do Benefício de Prestação Continuada a renda mensal *per capita* semelhante ou inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo nos seguintes termos:

---

<sup>24</sup> SANTOS, 2022, p.343

<sup>25</sup> GRIECO, 2018, p.1405

<sup>26</sup> KNOERR; NOWACKI, 2013.

<sup>27</sup> FRANÇA, 2019.

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

§ 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

A doutrina tece críticas a tal determinação por considerar um retrocesso nos direitos sociais, por quantificar em valor tão diminuto a sobrevivência de um núcleo familiar, tendo em vista que o salário mínimo já é, em tese, o menor valor para custear o basilar para sobrevivência de um lar<sup>28</sup>.

Indubitavelmente, é preciso definir um parâmetro legal e objetivo para o que será considerado hipossuficiente para fins de LOAS. Entretanto, com o advento da pandemia e da inflação tão instável no Brasil, nem sequer o salário mínimo atende as necessidades básicas da população; de modo que ¼ dele representa uma pobreza extrema.

Inclusive, institutos e órgãos quantificam em reais o mínimo imprescindível para o custeio dos alimentos inegociáveis para sobrevivência. Entre eles, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, DIEESE, que - por meio da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, PNCBA - acompanha as flutuações de preços de cestas básicas em 17 capitais<sup>29</sup>.

A PNCBA recentemente demonstrou que, em setembro de 2022, o valor da cesta básica variou entre R\$ 518,68 e R\$ 750,74, valores próximos a metade do salário mínimo. Entretanto, nesse contexto, vale lembrar que 7,5% do salário é descontado à Previdência Social. Então, o trabalhador tem que utilizar 58,54% do seu provento para arcar com as despesas de alimentação básica<sup>30</sup>.

O DIEESE também expôs que, segundo pesquisas e estudos feitos, o mínimo salarial, em setembro de 2022, deveria ser R\$ 6.306,97, haja vista que esta quantia (5,20 vezes maior que o salário mínimo) seria a suficiente para patrocinar uma alimentação que sustente uma família e possibilite também os demais direitos a que tem direito - quando, nessa conjuntura, o valor era de R\$ 1.212,00<sup>31</sup>.

Ou seja, os critérios legais não são atuais e não são coerentes com a

---

<sup>28</sup> SANTOS, 2022, p.345

<sup>29</sup> DIEESE, 2021

<sup>30</sup> DIEESE, 2022, p. 2

<sup>31</sup> DIEESE, 2022, p. 1

realidade dos brasileiros. De fato, é indiscutível que eles prestam apoio aos demasiadamente necessitados, porém há muitas pessoas que também necessitam muito do auxílio governamental para sobreviver e não são percebidas por não se enquadrarem no critério de renda.

Com o fito de atender aos mais necessitados, inclusive, foram criados o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referências Especializada de Assistência Social (CREAS).

Segundo o Governo Federal, em sua página oficial, o CRAS é uma unidade de atendimento para a população fazer seu Cadastro Único, conhecido como cadúnico, receber informações sobre benefícios sociais e respectivos direitos e obter apoio em casos de necessidade e de dificuldade<sup>32</sup>.

O Cadastro Único é uma base de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. Aos núcleos familiares que ganham até meio salário mínimo *per capita* ou que ganham até 3 salários mínimos de renda mensal total é indicada o fornecimento dos dados<sup>33</sup>.

Então, os núcleos familiares em vulnerabilidade social que precisam ser atendidos pelo governo - em quaisquer dos benefícios e auxílios que este ofereça - devem comparecer ao CRAS para manter os dados atualizados e sempre atender os requisitos necessários para poder se beneficiar com algo.

É dito isto porque a maioria dos programas governamentais, como o Auxílio Emergencial, Programa Bolsa Família, Auxílio Brasil e Benefício de Prestação Continuada, exige o cadúnico atualizado. Por isso, é inegociável a visita e a atualização de informações junto ao CRAS para percepção de renda familiar para concessão do BPC.

Não à toa a TNU, nos autos do processo 0501636-96.2020.4.05.8105/CE, relatado para acórdão pelo Juiz Federal Gustavo Melo Barbosa, em homenagem ao art. 20, § 12, da LOAS, fixou a tese de indispensabilidade de regular inscrição e atualização no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Enquanto o CREAS atende família em risco ou que tiveram seus direitos violados, por meio do oferecimento do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e outros atendimentos análogos que

---

<sup>32</sup> BRASIL, 2022

<sup>33</sup> CAIXA, 2022

demandem o público específico<sup>34</sup>.

Hodiernamente, a atualização do cadúnico, embora seja um requisito inegociável para concessão de BPC, se tornou um problema para este fim, haja vista rotineiramente o requerente se deparar com um indeferimento automático do pleito na seara administrativa motivado por “Vínculo aberto - exercício de atividade remunerada - renda bruta de trabalho no CADÚNICO”.

Mencione-se que, diversas vezes, de fato existe alguém elencado no cadastro único auferindo renda. Contudo, laborar não quer dizer que a pessoa não viva em condição de miserabilidade.

Além disso, esta forma de negativa do benefício muitas vezes desconsidera a renda *per capita* em si, e apenas se detém sobre uma declaração de renda, sem averiguação de cálculo, o que é um absurdo e gera inúmeros efeitos negativos tanto a quem requer, quanto ao judiciário brasileiro que está abarrotado de lides previdenciárias.

Elucidando quais, uma das principais cadeias de consequências dessa medida adotada pela autarquia previdenciária, está a de que com o indeferimento, uma família muito necessitada terá que esperar por mais tempo para ter acesso ao seu direito, preservando um estado de miserabilidade injusta e inconstitucional.

Talvez esta família opte por recorrer ao Poder Judiciário para ver atendido o seu pleito e poder usufruir de um benefício a que faz jus. Corroborando, conseqüentemente, para os números que indicam que o INSS está no topo do ranking de maiores litigantes do país<sup>35</sup> e para a sobrecarga das varas dos juizados especiais federais.

Cite-se que as lides previdenciárias não são simples e também não são céleres, tendo em vista que, de fato, há uma enorme quantidade de demandas e que é preciso, pelo menos, o agendamento e a realização de perícia social - e, em casos de benefício ao deficiente, de perícia médica também.

Desse modo, é necessário disponibilidade de assistentes sociais e médicos peritos especialistas nas patologias que alegam os litigantes possuírem. Não obstante também existirem imprevistos, como dificuldades de localização das residências dos requerentes por parte dos assistentes sociais designados - corroborando, então, para uma morosidade no julgamento dos processos previdenciários.

---

<sup>34</sup> BRASIL, 2015.

<sup>35</sup> CNJ, 2022.

Outrossim, comum é a conjuntura de um benefício ser administrativamente indeferido por não atender aos critérios de deficiência fixados pelo INSS e examinados em perícia médica apropriada e, na via judicial, não ser provido por não atendimento ao critério de miserabilidade. Ou seja, um critério que administrativamente não sofreu empecilhos, na via judicial é problematizado.

Ora, surge nesse jaez, inclusive, uma questão administrativa, haja vista que, se em sua análise, concluiu a autarquia que o BPC deveria ser indeferido por razões médicas, então há uma vinculação da Administração Pública a tal razão.

Portanto, não deveria o Poder Judiciário se insurgir contra a decisão do INSS e não conceder um benefício por outra razão que não a do requerimento administrativo. Logo, a Justiça vai de encontro com a Teoria dos Motivos Determinantes, melhor explicada pelo doutrinador Alexandre Mazza:

A teoria dos motivos determinantes afirma que o motivo apresentado como fundamento fático da conduta vincula a validade do ato administrativo. Assim, havendo comprovação de que o alegado pressuposto de fato é falso ou inexistente, o ato torna-se nulo (MAZZA, 2016, p.166).

Esta motivação exemplificada para a não concessão de um BPC, infelizmente, também é comum no Poder Judiciário, causando confusão e insegurança.

Outra causa para a negativa de BPC é a superação mínima do critério legal, por exemplo um cálculo que a renda *per capita* é R\$ 20,00 superior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Nessa situação, é incontestável que não existem condições de subsidiar um idoso ou uma pessoa com deficiência, entretanto ainda assim as condições holísticas do núcleo familiar são desconsideradas por não atendimento objetivo ao critério legal.<sup>36</sup>

Vale mencionar que, embora por um longo íterim o STF não tenha tomado iniciativa para erradicar as problemáticas existentes na legislação pertinente, foram criados diplomas e mecanismos legais que mitigassem os efeitos excludentes da LOAS, a exemplo da Lei 10.836/2004, que versou sobre o Bolsa Família; da Lei 10.219/2001, que criou o Bolsa Escola; e da Lei 10.689/2003, que disciplinou sobre o Programa Nacional de Acesso à Alimentação<sup>37</sup>.

Entretanto, deve ser dito e reiterado que, apesar do posterior

---

<sup>36</sup> SANTOS, 2022, p. 349

<sup>37</sup> STF, RECURSO EXTRAORDINÁRIO 567.985 MATO GROSSO, p.2

reconhecimento de inconstitucionalidade do critério objetivo e estático de miserabilidade fixado pelo Art. 20, § 3º, da Lei Orgânica, a subjetividade inerente à análise e percepção de cada juiz no caso concreto motiva uma enorme insegurança jurídica e a conservação de uma enorme preocupação por parte dos mais necessitados.

Diversos diplomas legais, contudo, vem proporcionar clareza e alguns resquícios de previsibilidade na averiguação judicial. Por exemplo, o Decreto nº 6.214/2007 que propõe os requisitos para cálculo da renda *per capita* familiar e determina o que deve ser considerado - como salários, proventos, pensões - e o que deve ser desconsiderado.

Assim como o Estatuto do Idoso que elimina do cálculo qualquer outro BPC que seja recebido por outro idoso do grupo familiar - entendimento analogamente utilizado para casos de benefício assistencial concedidos a pessoas com deficiência.

Tal exclusão é coerente com os princípios basilares do assistencialismo e com a proposta do Benefício de Prestação Continuada, haja vista que o pretendido com tais medidas não é fomentar uma vida luxuosa aos beneficiários, e sim o mínimo existencial e necessário para custear com as demandas inerentes às condições pessoais e específicas de cada um - seja pela idade avançada, seja por alguma patologia incapacitante.

Sob outro prisma da análise do critério de miserabilidade para concessão de BPC, há as críticas que a definição de família dada pelo Art. 20, § 1º, da Lei Orgânica merece.

A princípio, considerando quem convive sob o mesmo teto, o que não é pertinente, por exemplo no caso de uma família em que o pai trabalha como caminhoneiro e vive viajando, passando a menor parte do tempo e dos dias em casa - conjuntura em que, mesmo sendo um dos provedores do lar, não contaria no cálculo.

Então, o legislador promoveu a alteração legal, considerando as pessoas enumeradas pelo art. 16, da Lei nº 8.213/91, como grupo familiar, por meio da Lei nº 9.720/98, conforme fora mencionado previamente<sup>38</sup>.

Foram apresentados os parâmetros fixados legalmente que são os pilares para a análise e para a concessão dos benefícios de prestação continuada, entretanto, infelizmente, como adiantado, apenas as jurisprudências demonstram - e ainda

---

<sup>38</sup> SANTOS, 2022, p. 358



parcialmente - circunstâncias cotidianas que exigem interpretação e sensibilidade que a lei é incapaz de mensurar.

#### 4. ANÁLISE CRÍTICA DO CRITÉRIO DE MISERABILIDADE

Com efeito, a fim de enriquecer o debate e demonstrar alguns avanços interpretativos que o critério de miserabilidade estabelecido na LOAS vem passando, é imprescindível, trazer à baila julgados das Cortes pátrias e de Tribunais Regionais que não apenas foram relevantes à temática, como também modificaram os trâmites processuais administrativos e judiciais que permeiam a discussão.

Nesse jaez, remete-se a ADIn 1.232-1, que foi a precursora das discussões e críticas junto ao STF acerca do Art. 20, § 3º, da LOAS. O Procurador-Geral da República impugnou o dispositivo mencionado sob a fundamentação de que “limita e restringe o direito garantido por norma constitucional (art. 203, inc, V), com a qual, por isso, considera incompatível”<sup>39</sup>.

A título cautelar, houve o indeferimento da tutela requerida pelo Ministro Maurício Corrêa por entender que para a concessão do benefício deve ser observada a necessidade do requerente e possível beneficiário simultaneamente a possibilidade de quem subsidiará tal vantagem - o que, para o ministro, é motivação suficiente para julgar improcedente a cautelar pedida já que o legislador cumpriu seu dever e estabeleceu parâmetros que atendesse ambos os laudos fomentados<sup>40</sup>.

Os fundamentos suscitados pela Procuradoria Geral da União estão atrelados ao fato de que o art. 205, *caput*, extingue dúvidas quanto a definir que serão beneficiados por um salário mínimo “quem dela necessitar”, sendo necessário “que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”<sup>41</sup>.

Entretanto, para o *parquet*, a LOAS - editada em 1993 - foi a responsável pelo desrespeito à Carta Magna, já que a interpretação adotada à época era de que o rol fixado pelo art. 20, § 3º, da LOAS, expõem as formas de atestado da falta de meios para os deficientes serem custeados era inconstitucional em virtude de limitar - a quem tinha renda *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo - o que deveria atender universalmente à população<sup>42</sup>.

Devendo ser adotado, por sugestão do MP e baseando-se nas informações prestadas pelo Presidente do Senado Federal, a exegese de que se trata uma

---

<sup>39</sup> STF, ADI 1232 DF, p. 96

<sup>40</sup> *ibid.* p. 97

<sup>41</sup> *ibid.* p.99

<sup>42</sup> *ibid.* p.99

presunção *juris et de jure* de hipossuficiência, logo inexistindo inconstitucionalidade a ser motivada<sup>43</sup>.

Com efeito, nessa possibilidade de constitucionalidade do dispositivo da LOAS, segundo a PGU, a renda *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo seria motivação absoluta para considerar o núcleo familiar hipossuficiente e atender ao critério de miserabilidade do BPC.

Nesta discussão, o Ministro Relator Ilmar Galvão de início delimitou a controvérsia a ser apenas a renda menor que ¼ do mínimo salarial seria suficiente para ser considerada “incapacidade econômica da família” ou se existiriam outros meios que comprovem esta conjuntura. Posicionando-se ele favorável a utilização de outras provas da condição de miserabilidade da família<sup>44</sup>.

Entretanto, o Ministro Relator para Acórdão Nelson Jobim se contrapôs e aduziu que é atribuição da lei criar outras formas de comprovação, assim a inexistência de lei que levasse à baila outros critérios impele a adotar o parâmetro legal existente até então. Os Ministros Maurício Corrêa e Sepúlveda Pertence concordaram com o Ministro Jobim<sup>45</sup>.

Chama atenção o voto do Ministro Sepúlveda Pertence que declara:

[...] o legislador deve estabelecer outras situações caracterizadoras da absoluta incapacidade de manter-se o idoso ou deficiente físico, a fim de completar a efetivação do programa normativo de assistência contido no art. 203 da Constituição. A meu ver, isso não a faz inconstitucional nem é preciso dar interpretação conforme à lei que estabeleceu uma hipótese objetiva de direito à prestação assistencial do Estado. Haverá, aí, inconstitucionalidade por omissão de outras hipóteses? A meu ver, certamente sim, mas isso não encontrará remédio nesta ação direta (STF, ADI 1232 DF, p. 105)

É importante o voto, porque o Ministro expressamente demonstra que o art. 20, § 3º, não é suficiente para atender as pessoas necessitadas que fazem jus a receber um salário mínimo, conforme apregoa a CF/88.

Entretanto, motivações processuais, por entender que não foi adotada a via adequada para sanar a omissão de demais formas de comprovação de hipossuficiência familiar, justificam seu voto desfavorável.

Embora o julgamento tenha sido improcedente, o STJ foi motivado a decidir no sentido de que foi possibilitada a utilização de outras comprovações para averiguar

---

<sup>43</sup> *ibid.* p.99

<sup>44</sup> *ibid.* p. 100

<sup>45</sup> *ibid.* p. 102.

a renda *per capita* do núcleo familiar, superando a restrição a algum valor inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo<sup>46</sup>.

Esta quantia seria, então, um limiar de presunção absoluta de miserabilidade, conjuntura que escusaria qualquer outra comprovação ou verificação. Entretanto, contextos distintos deste poderiam demonstrar a vulnerabilidade econômica por outras provas - como demonstrativos de gastos e análise de local e de condições de moradia<sup>47</sup>.

A TNU dos Juizados Especiais Federais, Turma Nacional de Uniformização, não se manteve inerte e estabeleceu a Súmula 11 que expressamente apregoava justamente o entendimento adotado pelo STJ: de que uma renda mensal familiar além do estabelecido legalmente na LOAS não era sumariamente veto à concessão de BPC, desde que fosse validada a miserabilidade por outras formas<sup>48</sup>.

Infelizmente, apesar do avanço que esta súmula representava aos mais necessitados, a mesma foi cancelada em 2006. Ocasão em que, mesmo parecendo retroceder e não atender às prerrogativas cidadãos da Constituição, o STF decidiu em sentido similar à súmula cancelada e ao STJ.

Findando parcialmente a celeuma com o julgamento do RE 567.985/MT, relatado pelo Min. Marco Aurélio, DJe 65/2008, 11.04.2008 - no qual foi reconhecida a repercussão geral da controvérsia, houve a decisão, em 18 de abril de 2013, pelo Pleno do STF, de que o § 3º do Art. 20 era parcialmente inconstitucional.

Entretanto, antes de adentrar na discussão ocorrida na Corte Superior, vale a pena mencionar que o Acórdão recorrido que motivou a interposição de Recurso Extraordinário tem fundamentação bastante interessante, quando suscita que o critério de miserabilidade fora alterado para  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo.

Esta consideração exposta é decorrência da Lei 9.533/97, que autorizou o Executivo a apoiar financeiramente municipalidades que instituam programas de garantia de renda mínima conjuntamente a ações socioeducativas, e também da Lei 10.689/2003, instituidora do Programa Nacional de Acesso à Alimentação, PNAA.

O PNAA foi demasiadamente importante por considerar “carente” o indivíduo que tivesse  $\frac{1}{2}$  de salário mínimo com renda mensal, o que, concluí-se, é

---

<sup>46</sup> SANTOS, 2022, p.345

<sup>47</sup> Ibid. p.345

<sup>48</sup> CJF, SUMULA 11, 2004

distinto do fixado em LOAS. Entretanto, apesar de distinto, como será demonstrado abaixo é bastante apropriado na realidade brasileira.

Inclusive, o Acórdão mencionou que a Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência da 4ª Região consagrou tal percepção precisamente baseando-se nas legislações supramencionados<sup>49</sup>.

Entre os argumentos levantados pelo INSS no RE, é imprescindível mencionar asseveração de que, no julgamento da ADI 1.232-1/DF, foi afastada qualquer possibilidade de coerência interpretativa entre a que deve ser dada ao art. 20, § 3º, da LOAS e a Constituição Federal<sup>50</sup>. Ou seja, de forma indireta a Autarquia Previdenciária defende uma inconstitucionalidade flagrante.

Em verdade, é defendida uma constitucionalidade porque o julgamento da Adin 1232/DF fixou que “se a lei previu determinado critério, bem ou mal, cumpriu o dispositivo constitucional e, assim, deve ser estritamente observado pelo aplicador do direito”, tendo em vista que há uma norma de eficácia contida no art. 203, V, da CF, que foi amparada pela LOAS<sup>51</sup>.

A defesa do critério objetivo feita pela autarquia previdenciária indubitavelmente é pertinente por elucidar que existiria uma margem discricionária muito larga, caso não houve previsão legal do que é miserabilidade e que circunstâncias são consideradas para concessão de BPC, evitando conjunturas de desigualdade em razão da subjetividade de cada julgador<sup>52</sup>.

Entretanto, infelizmente, uma legislação elaborada em 1996, diante da realidade deste ano e do século XX, sem dúvidas e incontestavelmente não é similar às circunstâncias experimentadas em 2007 - quando houve a interposição do RE - e muito menos em 2022, após tantas crises econômicas mundiais e também depois de uma pandemia que obrigou o mundo todo a fechar comércios e retroceder economicamente.

Outra alegação de inconstitucionalidade presente no Recurso que originou a demanda é quanto a desconsideração no Acórdão recorrido da aposentadoria que o cônjuge da pessoa requerente recebia para auferição de renda *per capita*, temática que será discutida brevemente pelo STF nesta oportunidade e diretamente em outro

---

<sup>49</sup> STF, RE: 567985 MT, 2013

<sup>50</sup> *ibid.* p. 5

<sup>51</sup> STF, ADI 1232 DF

<sup>52</sup> *ibid.*

Recurso Extraordinário que merece destaque.

O Relator para Acórdão, Ministro Gilmar Mendes, narra que, embora a ADI 1.232-1/DF tenha assegurada a constitucionalidade do dispositivo em questão da LOAS, na realidade fática foram criados meios para conciliar o critério objetivo e uma análise real da condição de miserabilidade social das pessoas com deficiências e dos idosos<sup>53</sup>.

Entre os fundamentos mencionados pelo Min. Gilmar estavam as modificações ocorridas no mundo - ora por critérios político, ora por critérios econômicos, ora por critérios sociais - e também na esfera jurídica, já que para concessão de outros benefícios assistenciais pela União foram utilizados critérios distintos dos expostos na LOAS<sup>54</sup>.

O Defensor Público-Geral da União, em contrapartida, sugere que as Leis nº 9.533/1997 e 10.689/2003, bem como o Decreto nº 3.997/2001 - este abordando o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, sejam modelos de percepção de miserabilidade para concessão de BPC<sup>55</sup>.

Conforme mencionado acima e elucidado pelo Defensor em *amicus curiae* é um clamor da sociedade a atualização da ADIn 1.232/DF, tendo em vista as atualizações inerentes ao passar do tempo de uma sociedade e as incontáveis demandas judiciais que o Poder Judiciário recebeu - e recebe hodiernamente - demonstro a precisão de outros meios de comprovação de miserabilidade<sup>56</sup>.

Entre os contratos civis, vigora comumente entre as partes a cláusula *rebus sic stantibus*, que considera a imprevisibilidade das relações humanas e das condições socioeconômicas e possibilita a revisão do que fora outrora determinado e fixado entre os envolvidos, assegurando, mesmo diante de intempéries, alguma segurança jurídica<sup>57</sup>.

Ora, diante de uma decisão de controle abstrato de constitucionalidade, a cláusula civilista mencionada leva a Corte e suas decisões a uma constante e segura contemporaneidade, haja vista que é impossível um sistema jurídico composto e feito para indivíduos se manter inerte e imutável, principalmente diante de mudanças radicais econômicas, como crises e pandemias - precisamente o que foi enunciado

---

<sup>53</sup> STF, RE: 567985 MT, 2013, p.2

<sup>54</sup> *ibid.* p. 2

<sup>55</sup> *ibid.* p. 6

<sup>56</sup> *ibid.* p. 10

<sup>57</sup> FARIAS; ROSENVALD. 2017, p. 261

pela Defensoria Pública.

Portanto, é exigível e importante constantes revisões às interpretações e decisões há um longo íterim pronunciadas, principalmente quando se trata do assistencialismo estatal e de condições hipossuficientes. É uma medida para evitar que a lei se torne morta antes de ser revogada e se torne inapropriada e inaplicável.

Em continuidade à discussão no STF, também em *amicus curiae*, o Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero, ANIS, suscita uma discussão fundamental acerca do impacto no orçamento da previdência que seria causado pela inclusão de benefícios, caso houvesse a mudança do critério e fosse estabelecido como indicador principal a renda de  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo *per capita*.

Ele expôs que os cálculos demonstram o crescimento de 48% no orçamento público com o aumento da população beneficiária, o que é concernente a custo adicional de 8,9 bilhões de reais. Entretanto, tal valor não tem representação significativa no orçamento previdenciário total, tendo em vista que representa 3% do mesmo, logo é “absorvível pela capacidade financeira da União”<sup>58</sup>.

Na esteira desta percepção enunciada pelo ANIS, mencione-se os dados que atestam que, até dezembro de 2019, o BPC atendia 2.579.475 pessoas com deficiência, o que representa 5% da população com alguma deficiência. Bem como apontam que 2.046.710 pessoas idosas eram beneficiárias, representando 14% da população com idade superior a 65 anos de idade. Então, somando, percebeu-se 4.626.185 beneficiários de BPC/LOAS<sup>59</sup>.

Entretanto, repise-se que, embora haja um peso orçamentário de tantos milhões de brasileiros dependerem da assistência estatal, há uma redução das desigualdades sociais em virtude de programas assistenciais do governo. Portanto, o objetivo do Constituinte é parcialmente atendido.

É apenas parcial o cumprimento da norma constitucional contida no art. 205, V, com base no demonstrado acima porque, apesar de haver um avanço no número dos atendidos e uma melhoria na qualidade de vida deles, ainda existem outras milhares de brasileiros idoso ou deficientes que urgem pela assistência do estado e não são atendidas por um critério objetivo fixado na realidade brasileira de 1996 - e ainda não atualizado de forma plena.

O Ministro Marco Aurélio em seu voto aduz que o papel legal é justamente

---

<sup>58</sup> STF, RE: 567985 MT, 2013, p. 7

<sup>59</sup> PHELIPPE, 2020.

se aproximar da realidade social vivida à época:

Ao remeter à disciplina legislativa, penso ser razoavelmente claro que o constituinte não buscou dar ao legislador carta branca para densificar o conteúdo da Lei Fundamental. Pode-se, então, indagar: se pretendia outra coisa, por que assim o fez? Mostra-se natural e desejável que certos conteúdos constitucionais sejam interpretados à luz da realidade concreta da sociedade, dos avanços culturais e dos choques que inevitavelmente ocorrem no exercício dos direitos fundamentais previstos apenas de modo abstrato na Carta. A lei tem papel crucial na definição dos limites necessários. E mais: essa é uma atividade essencial à manutenção da normatividade constitucional, que, para ter efetividade, precisa estar ancorada no espírito, na cultura e nas vocações de um povo (STF, RE: 567985 MT, 2013, p. 9)

Conforme exposto e fundamentado também pelo princípio da dignidade da pessoa humana, Min. Marco Aurélio entende como inequívoco que a parcela da população desprovida, por exemplo, de meios físicos para prover o próprio sustento - tanto em virtude da idade avançada, quanto de alguma patologia que a acomete e incapacita - deve ser assistida pelo Estado<sup>60</sup>.

À luz da exposição dada pelo Ministro, em julho deste ano, o Banco Mundial publicou o documento “Brazil Poverty and equity - assessment looking ahead of two crises”, no qual foi exposto que houve um aumento demasiado das taxas de pobreza no País precisamente por consequência de diminuição do suporte dado pelo governo<sup>61</sup>.

O relatório do Banco também trouxe à tona o fato de que pessoas que tem a quantia de R\$ 499,00 por mês como renda *per capita* são consideradas abaixo da linha de pobreza<sup>62</sup>.

Então, considerando que o salário mínimo é de R\$ 1.212,00 no presente, portanto  $\frac{1}{4}$  dele representa R\$ 303,00, ou seja, valor deveras menor do que o parâmetro fomentado. Assim, propõem-se a crítica se um valor abaixo do que um critério que representa alarmantes níveis de hipossuficiência deve ser considerado coerente com a Carta Cidadã - que tem como um dos principais pilares a dignidade da pessoa humana.

O discurso do Ministro Marco Aurélio, no julgamento do RE 567.985/MT, é filosoficamente amparado pela vertente moral da filosofia, haja vista que o Relator anota que é unânime nesta seara que é “[...] dever do Estado de entregar um conjunto de prestações básicas necessárias à sobrevivência do indivíduo, reconhecida tanto

---

<sup>60</sup> STF, RE: 567985 MT, 2013, p. 11

<sup>61</sup> WORLD BANK, 2022.

<sup>62</sup> *ibid.*



pelos defensores do liberalismo [...]” (STF, RE: 567985 MT, 2013, p. 14).

Por fim, encerra seu voto ele assevera que razões excepcionais constatadas em cada caso concreto devem motivar a utilização da Carta Magna como parâmetro material em face da solidariedade, dignidade, erradicação da pobreza e assistência aos desamparados - mitigando os efeitos da Lei 8.742/93 e seu critério<sup>63</sup>.

As fundamentações utilizadas pelo Relator vão ao encontro do que foi depreendido pela comparação entre a linha de pobreza fixada pelo Banco Mundial e o critério legal de renda fixado pela LOAS. Há uma dissonância prejudicial e negativa entre este diploma e paradigmas constitucionais.

Acrescentando o debate, o Min. Gilmar Mendes pontuou que houve um processo de inconstitucionalização do § 3º, levando em consideração os diversos programas de ações de transferência da renda do governo que definiram como critério meio salário mínimo - alguns dos quais foram anteriormente relacionados. Enfim, encerrada a discussão, houve declaração *incidenter tantum* de inconstitucionalidade do § 3º, art. 20, da Lei 8.742/93<sup>64</sup>.

Há literatura que propõe que a inconstitucionalidade revelada no RE 567.985/MT acabou com o critério objetivo de aferição de miserabilidade para análise de concessão de BPC/LOAS. No mesmo sentido, o Desembargador Paulo Paim da Silva, em sede do processo 5050031-44.2011.404.7100/RS, DE 25/10/2013, 6ª Turma do Tribunal Regional da 4ª Região:

Miserabilidade

Tendo em vista a inconstitucionalidade dos artigos 20, § 3º, da Lei 8.742/1993 e do artigo 34, § único, da Lei 10.741/2003, reconhecida no julgamento dos REs 567985 e 580963 em 18.04.2013, a miserabilidade para fins de benefício assistencial deve ser verificada em cada caso concreto.

[...]

Conclui-se, pois, pela miserabilidade no caso concreto, o que gera direito ao benefício pretendido, a ser pago desde o requerimento administrativo (18.08.2006). [...] (TRF-4, AC: 50500314420114047100 RS, 2013)

Acresça-se que, na discussão sobre quais quantias devem ser consideradas no cálculo de renda *per capita* familiar, há relevante entendimento acerca da exclusão de qualquer benefício previdenciário recebido por idoso, desde que no valor de um salário mínimo, na contagem.

O Ministro Gilmar Mendes, em 18 de abril de 2013, quando julgou o RE

<sup>63</sup> STF, RE: 567985 MT, 2013, p. 18

<sup>64</sup> *ibid.* p. 28

580.963/PR e decidiu pela declaração *incidenter tantum* de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 34 da Lei nº 10.741/2003, excluindo, destarte, os valores concernentes aos benefícios assistenciais ou previdenciários de idosos do cálculo<sup>65</sup>.

A decisão de piso que motivou a insurgência do INSS até o STF foi do Juizado Especial Federal de Apucarana/PR (Procedimento Comum do Juizado Especial Cível n. 2005.70.15.005122-0/PR), que não contou com outros benefícios recebidos por idoso, tanto assistencial, quanto previdenciário, no cálculo do valor da renda mensal familiar *per capita*<sup>66</sup>.

A autarquia previdenciária leva à baila a ADI 1.232, que declarou constitucional o § 3º, art. 20, da Lei 8.742/93, bem como frisou que o dispositivo do Estatuto do Idoso apenas exclui benefício assistencial concedido a idosos. Então o Judiciário não teria o condão de alargar essa exceção a outros benefícios<sup>67</sup>.

O Relator propôs a declaração de inconstitucionalidade do art. 34, parágrafo único, do Estatuto do Idoso, sem pronúncia da nulidade, haja vista que existiram diversas decisões anteriores que interpretaram extensivamente o dispositivo mencionado a fim de que benefício previdenciário de um salário mínimo também fosse ignorado para fins de critério de miserabilidade para concessão de BPC<sup>68</sup>.

Encerrando até o presente nas Cortes Supremas a temática discutida, o STJ, na oportunidade do REsp Repetitivo 1.355.052/SP, suscitada pelo Ministério Público Federal, discutiu uma dissonância entre a decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região e uma decisão consolidada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

O cerne da discussão era a apuração de benefício previdenciário ou assistencial, no valor de um salário mínimo, recebido por deficiente membro do núcleo familiar, para concessão de Benefício de Prestação Continuada a outra pessoa da família que cumprisse os demais requisitos, haja vista o disposto no art. 34, parágrafo único, da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso)<sup>69</sup>.

A Terceira Seção já havia entendido em Incidente de Uniformização, Pet 7.203/PE, relatado pela Ministra Maria Thereza de Assis Moura, que benefício previdenciário de um salário mínimo recebido por maior de 65 anos seria

---

<sup>65</sup> SANTOS, 2022, p. 355

<sup>66</sup> STF, RE 580.963 PARANÁ, 2013, p. 4

<sup>67</sup> *ibid.* p. 6

<sup>68</sup> *ibid.*

<sup>69</sup> STJ, REsp 1355052 SP, 2015, p.2

desconsiderado no cômputo de renda familiar para concessão de BPC requerido por um idoso<sup>70</sup>. Entretanto, a questão versava sobre um caso de pedido para atender a um deficiente.

Merece atenção o fato de que a Carta Constitucional não distingue em momento nenhum os vulneráveis, seja idoso, seja deficiente, bem como a LOAS é omissa quanto a estabelecer prerrogativa semelhante à afirmada no Estatuto do Idoso. Portanto, notório o vácuo legislativo quanto aos deficientes<sup>71</sup>.

Então, em seu voto, o Ministro Relator Benedito Gonçalves pontuou a precisão de usufruir da interpretação analógica, conforme os princípios da isonomia e da dignidade humana, para que seja desconsiderado benefício previdenciário por idoso - que tenha valor de um salário mínimo - na averiguação da renda mensal familiar por pessoa<sup>72</sup>.

Findou o debate, então, o Relator - que foi acompanhado por unanimidade pelos demais Ministros da Primeira Seção do STJ - quando lembrou o decidido pelo STF no RE 580.963/MT acima elucidado e consolidou a aplicação, por analogia, do parágrafo único do artigo 34 do Estatuto do Idoso a pedidos de BPC feito por pessoa com deficiência<sup>73</sup>.

Além do exposto, merece atenção a tese firmada pela TNU em virtude do processo de nº 0514384-09.2019.4.05.8102/CE, com relatoria para acórdão do Juiz Federal Gustavo Melo Barbosa de que:

Na análise de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência – LOAS, caso a perícia médica judicial seja conclusiva e suficiente para afastar o impedimento clínico de longo prazo, observado o conjunto probatório já formado nos autos, não é obrigatória a realização da avaliação social. (CJF, TNU nº 0514384-09.2019.4.05.8102/CE)

Em mais uma oportunidade, então, se nota a priorização da análise caso a caso ante uma definição rígida e retrógrada que tende a excluir uma enorme quantidade de pessoas que fazem jus ao benefício, mas não cabem nos curtos e rigorosos limites legais.

Por fim, o Recurso Extraordinário 1.171.152/SC que teve repercussão geral constatada merece muita atenção diante do contexto de pandemia de COVID-19 que

---

<sup>70</sup> *ibid.* p. 5 e 6

<sup>71</sup> *ibid.* p. 8

<sup>72</sup> *ibid.* p. 9

<sup>73</sup> *ibid.* p. 10

afetou todas as esferas mundiais, principalmente nos anos de 2020 e 2021.

Inclusive, a autarquia previdenciária, que exercia atividades essencialmente em suas agências presenciais e demandava visitas, análises e interação entre seus servidores e os pretensos beneficiários, foi demasiadamente afetada.

A incerteza sobre como seria o funcionamento e o deslinde das atividades essenciais, além da precisão de soluções urgentes e imediatas para os problemas enfrentados com a imposição de distanciamento social e o fechamento das agências causou maior lentidão na análise dos requerimentos administrativos e, por óbvio, na realização e na marcação das perícias.

O RE mencionado foi proposto com o condão de fixar prazos para que o INSS realizasse perícia médica e de impor a implantação de benefício previdenciário em conjunturas em que o exame ultrapasse o prazo.

No decorrer do processo, foi realizado e homologado acordo entre o Ministério Público Federal e o INSS, no qual foram fixados prazos para análises de processos administrativos dos benefícios previdenciários e de prestação continuada.

Especificamente, os benefícios assistenciais, tanto ao idoso, quanto ao deficiente, devem ser finalizados em 90 dias. O marco inicial é o fim da instrução do requerimento administrativo, ou seja, a realização da perícia médica e da avaliação social.

Esta fixação está atrelada ao relevante interesse público e coletivo das atividades desempenhadas pela autarquia previdenciária, assim a demora na conclusão da análise dos processos administrativos agrava a situação de vulnerabilidade social.

O relevo social, para além do explanado acima, desta decisão foi ainda maior em períodos de isolamento social, quando o mundo foi atingido pela pandemia de SARS-CoV-2, por conta da demora - maior do que a comum - para a realização das perícias e, por consequência, no maior tempo aguardando a resolução dos procedimentos administrativos.

Cada momento que se passa, quando a miserabilidade impede o tratamento adequado, e não há a devida e constitucional assistência do Estado coopera para o aumento das desigualdades experimentadas pelos mais vulneráveis e também para o enfrentamento de dificuldades ainda maiores de reinserir idosos e pessoas com deficiência em condições equânimes na sociedade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, verificou-se que os primórdios do Benefício de Prestação Continuada eram de difícil acesso ao cidadão médio pelos complicados requisitos e por muitos critérios difíceis de serem atendidos.

A Constituição Federal de 1988 não apenas democratizou o acesso como traçou objetivos e pilares fundamentais ao BPC, principalmente relacionados ao atendimento dos vulneráveis socialmente, ora por atender idosos ou pessoas com deficiência, ora por idealizar o atendimento a hipossuficiente, indivíduos economicamente debilitados.

As bases eram diminuir as desigualdades experimentadas pelos grupos alvos e inseri-los em condições plenamente equânimes em sociedade e reforçar a importância da dignidade da pessoa humana.

Apesar disso, a Lei Orgânica de Assistência Social, dispositivo imprescindível para aplicação da norma contida constitucional, trouxe meios para apuração e atendimento da Constituição que eram rígidos e distantes do pretendido inicialmente, tornar acessível em condições de igualdade.

O distanciamento se deu pela fixação de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo como renda *per capita* familiar mensal máxima como critério de apuração de vulnerabilidade social, bem como pelo estabelecimento de deficiência como um impedimento total e duradouro.

O primeiro empecilho é a constante atualização social que é inevitável. Ora, economia é variável, então constantemente os níveis de pobreza são modificados, contudo em nenhum momento histórico - nem no seu estabelecimento -  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo como renda *per capita* foi parâmetro absurdamente baixo para concessão de benefício assistencial.

A linha da pobreza mundial é, por sinal, bem superior a tal dado, o que demonstra quão alarmante é o critério definido. Ademais, mencione-se que o preço das cestas básicas atualmente se tornou inacessível ao público mais necessitado, o que corrobora com a precisão de revisão do critério fixado.

Quanto ao segundo obstáculo, a definição de deficiência, foi aduzido que a perspectiva das convenções mundiais é considerar um contexto holístico para definir o que é deficiência e quais são as dificuldades e os problemas enfrentados por cada pessoa.

A partir dessas informações mínimas considerar a possibilidade de reinserção em condições plenas de igualdade para anotar se há ou não deficiência. Entretanto, apesar de, em tese, haver preparo do Instituto Nacional do Seguro Social, não há uma análise holística.

Na verdade, o que se constatou frequentemente foi o indeferimento de benefício na seara administrativa de forma imediata e injusta, fomentando uma sobrecarga no Poder Judiciário e um constante revisionismo de decisões que poderiam ter sido tomadas anteriormente, fora do litígio judicial.

As jurisprudências das Cortes Supremas demonstram avanço quanto à temática, principalmente por interpretarem o dispositivo do art. 20, § 3º, da LOAS, no sentido de que já houve uma revogação prática, haja vista que muitos outros dispositivos flexibilizaram o critério de renda e estão muito mais atentos à conjuntura socioeconômica de cada requerente do que a dados objetivos e defasados.

De fato, importantes avanços foram conquistados legal e, principalmente, jurisprudencialmente. Todavia, é imprescindível tecer sugestões para que os processos administrativos junto ao INSS se tornem mais céleres e para diminuir consideravelmente o número de demandas judiciais.

Entre as possibilidades, existe a de a própria autarquia previdenciária levar em conta e não problematizar famílias que têm como renda *per capita* um valor entre  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo e  $\frac{1}{2}$  dele. Ademais, devem ser consideradas também famílias que ultrapassam minimamente esta quantia específica e estática, como em 10, 15 ou até 100 reais.

Outrossim, como realiza-se uma avaliação social, é importante que seja considerado o que o requerente afirma e seja analisado se, somado à idade avançada ou a patologia que o acomete, há possibilidades concretas e quais são elas de reinserção em condições de plena igualdade.

Além disso, urge que sejam interrompidos os indeferimentos automáticos por razões que muitas vezes consolidam e demonstram o atendimento ao critério fixado pelo INSS, por exemplo quando há o registro de alguma renda em Cadastro Único.

Enfim, as medidas acima alvitradas quiçá não resolveriam todos os problemas e as dificuldades enfrentadas quando se aborda a questão, porém indubitavelmente colaborem para que o Benefício de Prestação Continuada cumpra o seu propósito constitucional: servir como um instrumento de transformação social.

Sendo esta mudança na sociedade algo que deve ser buscado incansavelmente, haja vista ser realmente este o sentimento experimentado por aqueles que se beneficiam e são assistidos pelo BPC, uma oportunidade de ter acesso ao mínimo para sobreviver e para lidar com todas as dificuldades inerentes à condição de idade avançada ou de deficiência, somada a pobreza.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, **DECRETO Nº 6.214, DE 26 DE SETEMBRO DE 2007**. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Brasília, Casa Civil, 2007.

BRASIL, **DECRETO Nº 6.949, DE 25 DE AGOSTO DE 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, Casa Civil, 2009.

BRASIL, **LEI Nº 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003**, Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências, Brasília, Casa Civil, 2003.

BRASIL, **LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, Casa Civil, 2011.

BRASIL, **LEI Nº 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), Brasília, Casa Civil, 2015.

BRASIL, **LEI Nº 6.179, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1974**. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências, Brasília, Casa Civil, 1974.

BRASIL, **LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993**, Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, Brasília, Casa Civil, 1993.

BRASIL, **LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências Brasília, Casa Civil, 1993.

BRASIL, **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.473-34, DE 11 DE AGOSTO DE 1997**.Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Brasília, Casa Civil, 1997.

BRASIL, **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 754, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1994**. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, Casa Civil, 1994.

BRASIL, **PORTARIA INTERMINISTERIAL AGU/MPS/MF/SEDH/MP Nº 1 DE 27.01.2014**. Aprova o instrumento destinado à avaliação do segurado da Previdência Social e à identificação dos graus de deficiência, bem como define impedimento de longo prazo, para os efeitos do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Brasília, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.



BRASIL. **Estatuto da Pessoa com Deficiência**, de 06 de julho de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em 23 de out. 2022.

BRASIL. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas**. Brasília, 2022. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/creas> Acesso em 23 de out. 2022.

BRASIL. Serviço de Informação do Brasil. **Acessar o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-cras-centro-de-referencia-da-assistencia-social> Acesso em 23 de out. 2022.

CAIXA, Caixa Econômica Federal. **Cadastro único**. Cadastros e serviços. Brasília. 2022. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/servicos/cadastro-unico/Paginas/default.aspx> Acesso em 23 de out. 2022.

CJF, Conselho de Justiça Federal. **Repositório TNU. n. 0514384-09.2019.4.05.8102/CE**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao/publicacoes-1/repositorio-tnu/repositorio-tnu/@@download/arquivo> Acesso em 23 de out. 2022.

CJF, Conselho de Justiça Federal. **Súmula 11**. Brasília. 2004.

CJF, Conselho de Justiça Federal. **Súmula 48**. Brasília. 2019.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: contratos: teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2017.

FRANÇA, Naara Katharine Batista de. **Ativismo judicial e o benefício de prestação continuada: subjetivismo versus objetivismo na aferição do critério socioeconômico para fins de concessão do BPC-LOAS**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Pernambuco. 2019.

GRIECO, Augusto. LEITÃO, André Studart; **Manual de direito previdenciário**. Saraiva Educação SA, 2018.

MARTINS, Suellen Juliana Eugênio. **A inconstitucionalidade no critério de miserabilidade: benefício de prestação continuada (BPC-LOAS)**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade de Taubaté. 2019.

MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. São Paulo - SP, Saraiva, 2018.

NATALE, César. A história do BPC (LOAS): o desenvolvimento normativo do benefício de prestação continuada (BPC) como instrumento de inclusão social das pessoas com deficiência. **Revista Inclusiones**, p. 240-262, 2019.

PETUBA, Claudia Aniceto Caetano. O CRITÉRIO DA MISERABILIDADE, INCLUSÃO OU EXCLUSÃO?. **Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas**

**Públicas na Sociedade Contemporânea**, 2022. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/22009/1192613535>  
Acesso em 23 de out. 2022.

PHÉLIPPE, Ariskelma Carvalho. O Benefício de Prestação Continuada no Brasil: a localização territorial dos beneficiários e as potencialidades de ação na política de assistência social *in* **Texto para discussão**. Instituto Serzedello Corrêa. – Brasília: ISC/TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-beneficio-de-prestacao-continuada-no-brasil-a-localizacao-territorial-dos-beneficiarios-e-as-potencialidades-de-acao-na-politica-de-assistencia-social.htm>. Acesso em 23 de out. 2022.

SANTOS, Marisa Ferreira; LENZA, Pedro. **Direito previdenciário esquematizado**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

STF, Supremo Tribunal Federal. **ADI: 1232 DF**, Relator: ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 27/08/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/06/2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385451>  
Acesso em 23 de out. 2022.

STF, Supremo Tribunal Federal. **RE: 567985 MT**, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 02/10/2013, Data de Publicação: DJe-200 DIVULG 09/10/2013 PUBLIC 10/10/2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/24238474> Acesso em 23 de out. 2022.

TRF-4, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AC: 50500314420114047100 RS**, Relator: PAULO PAIM DA SILVA, Data de Julgamento: 23/10/2013, Sexta Turma, Data de Publicação: D.E. 25/10/2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-4/112466107/inteiro-teor-112466149>  
Acesso em 23 de out. 2022.

WORLD BANK. **Brazil Poverty and Equity Assessment: Looking Ahead of Two Crises**. 2022. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37657/P1746910e33a8407d0b0850b8f0f5bcf18c.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 23 de out. 2022.